

## **Explaining the Challenges of the Implementation of Public Policies in the Field of Science, Research and Technology**

**Tayyebah abbasi<sup>1\*</sup>, Vahid Beygi<sup>2</sup>**

1- Assistant Prof. of public administration, Faculty of management, university of tehran, Tehran, Iran

2- PhD Student in public Administration, Faculty of management, university of tehran, Tehran, Iran

### **Abstract**

Doubtless, becoming a developed country with the first stage in economic, science and technology at the regional level requires management and direction of science, research and technology (SRT) on the correct direction. Several institutions by policy making in this area play an effective role in the directing and managing of SRT, which the most important of them are: the Expediency Discernment Council, Supreme Revolutionary Cultural Council, Parliament and especially the Commission of Education and Research and the Deputy of Science and Technology of president. Despite the adoption of multiple policies in this area, there are several obstacles in the way of their implementation and many of these policies are not implemented completely or are released. The aim of this study is to identify and explain the obstacles to the implementation of SRT policies. Research carried out in qualitative approach and data's needed to conduct research has been gathered using interviews with experts (Ministry of Science, Research and Technology, directors and deputies of universities and some experts in this field). Snowball sampling was

conducted and data analyzed using thematic analysis. According to the findings, 25 factors identified as barriers in five main components: obstacles arising from the performance of the policy making institutions, structural and managerial barriers, barriers due to the nature of problems of SRT, barriers due to implementers' performance and environmental barriers.

**Keywords:** Public policy making, Public policy implementation, Science research and technology (SRT)

---

\* Corresponding author: t.abbasi@ut.ac.ir

## تبیین چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری

طیبه عباسی<sup>۱\*</sup>، وحید بیگی<sup>۲</sup>

۱- استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران

۲- دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران

### چکیده

بی‌تردید تبدیل شدن به کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، مستلزم مدیریت و هدایت حوزه علوم، تحقیقات و فناوری (عتف) در مسیری صحیح است. نهادهای متعددی با خط‌مشی‌گذاری در این حوزه نقشی مؤثر در زمینه هدایت و مدیریت حوزه عتف ایفاء می‌کنند که از مهم‌ترین آنها می‌توان به مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس شورای اسلامی و به‌ویژه کمیسیون آموزش و تحقیقات آن و همچنین شورای عالی عتف و نیز معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری اشاره کرد. علی‌رغم تصویب خط‌مشی‌های متعدد در این حوزه، موانع متعددی در مسیر اجرای آنها وجود دارد و بسیاری از این خط‌مشی‌ها به‌صورت کامل اجرا نشده و یا کلاً رها می‌شوند. هدف این پژوهش شناسایی و تبیین موانع اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف است. پژوهش با رویکرد کیفی انجام گرفته، داده‌های مورد نیاز برای انجام پژوهش از مصاحبه با خبرگان (مسئولین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، رؤسا و معاونین دانشگاه‌ها و برخی صاحب‌نظران این حوزه) گردآوری شده است. نمونه‌گیری به روش گلوله برفی انتخاب و تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل تم انجام شده است. بر اساس یافته‌های پژوهش، ۲۵ عامل به‌عنوان موانع شناسایی شده‌اند که در قالب ۵ مؤلفه اصلی موانع ناشی از عملکرد افراد و نهادهای خط‌مشی‌گذار، موانع ساختاری و مدیریتی، موانع ناشی از ماهیت مسائل حوزه عتف، موانع مربوط به مجریان خط‌مشی و موانع محیطی دسته‌بندی گردیده‌اند.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی‌گذاری عمومی، اجرای خط‌مشی عمومی، علوم تحقیقات و فناوری

### ۱- مقدمه

بیانگر مشکلات متعددی است. البته تمامی جوامع و در تمامی حوزه‌ها، در زمینه خط‌مشی‌گذاری کم‌وبیش با مشکلاتی مواجه‌اند و در اغلب متون مربوط به خط‌مشی‌گذاری می‌توان فهرستی از مشکلات عمومی موجود بر سر راه خط‌مشی‌گذاری را یافت. درعین‌حال، در فرآیند خط‌مشی‌گذاری، هر جامعه‌ای برخی مسائل خاص خود را دارد که بخشی از این مسائل به تدوین، بخشی به اجرا و بخشی نیز به ارزشیابی خط‌مشی‌ها ارتباط دارند. کلیه مراحل فرآیند خط‌مشی‌گذاری شامل شناخت مسئله یا مشکل، ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌های عمومی، تهیه و تدوین خط‌مشی، قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خط‌مشی،

یکی از بخش‌های مهم و مورد تأکید در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ ابلاغی مقام معظم رهبری، حوزه علوم، تحقیقات و فناوری است. انتظار بر این است که چنین امری در چارچوب خط‌مشی‌ها و قوانین وضع‌شده توسط نهادهای مختلف این حوزه که متولی خط‌مشی‌گذاری هستند محقق شود. اما تجربیات نظام خط‌مشی‌گذاری در این حوزه دلالت بر چنین روندی نبوده و

مقاله حاضر حاصل یک پروژه تحقیقاتی انجام‌شده با حمایت صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران است.

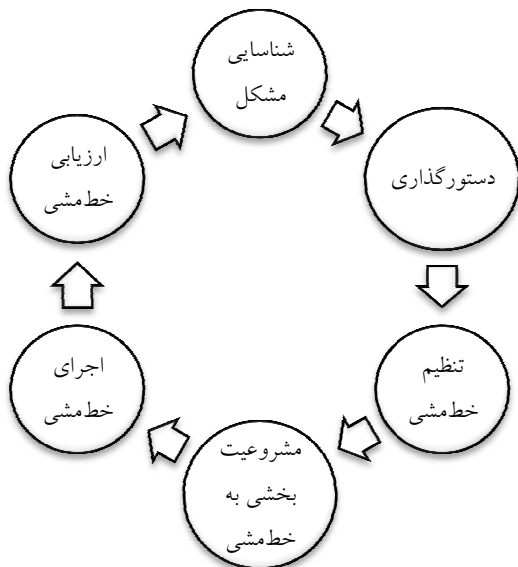
\* نویسنده عهده‌دار مکاتبات: t.abbasi@ut.ac.ir

درصد بوده‌اند با بهره‌گیری از نظرات مدیران و متخصصان حوزه عتف، موانع اجرای خط‌مشی‌های این حوزه طی سالیان اخیر را شناسایی کنند. تعیین این مشکلات و ارائه راه‌حل برای آنها، گام مهمی در جهت اصلاح روند خط‌مشی‌گذاری در کشور خواهد بود. از این‌رو خط‌مشی‌گذاران و مجریان خط‌مشی‌های عمومی کشور در حوزه عتف می‌توانند از نتایج حاصل از این پژوهش برای درک صحیح‌تر موانع موجود در اجرای خط‌مشی‌های عمومی بهره برده و دید جامع‌تری نسبت به مسائل این حوزه کسب کنند.

## ۲- پیشینه نظری

### ۲-۱ خط‌مشی‌گذاری عمومی

خط‌مشی‌های عمومی تجلی اراده حکومت‌ها و ابزاری محوری در مدیریت و سازمان‌دهی جوامع مدرن هستند که به‌واسطه آن اختیار اعمال می‌شود و حکمرانی صورت می‌پذیرد [۳]. در این مقاله برای مطالعه خط‌مشی عمومی از رویکرد فرآیندی به خط‌مشی‌گذاری استفاده شده که در آن، مراحل خط‌مشی‌گذاری عمومی در قالب یک چرخه مطرح می‌باشند. به‌عنوان مثال چرخه خط‌مشی‌گذاری بنا به نظر دای<sup>۱</sup> از شش مرحله تشکیل شده است [۴] (شکل ۱).



شکل ۱) چرخه خط‌مشی‌گذاری

بر این اساس اجرای خط‌مشی عمومی یکی از مراحل اصلی چرخه خط‌مشی‌گذاری محسوب می‌شود. همچنان‌که از این

ابلاغ و اجرای خط‌مشی عمومی و در نهایت ارزیابی آن خط‌مشی اجراشده و همچنین کسب اطلاعات از بازتاب عملیات اجراشده به هم مرتبط هستند و وجود ضعف در یکی از این مراحل منجر به ایجاد مشکل در تمامی مراحل بعدی می‌شود. البته طبعاً نقاط قوت هریک از این مراحل نیز بر روی کل فرآیند تأثیر مثبت خواهد داشت.

در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری نیز علی‌رغم تصویب خط‌مشی‌های متعدد، موانع متعددی در مسیر اجرای آنها وجود دارد و بسیاری از این خط‌مشی‌ها به‌صورت کامل اجرا نشده و یا کلاً رها می‌شوند. به‌عنوان نمونه در قانون پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۹۴-۱۳۹۰) مصوب سال ۱۳۸۹ مقرر شده بود به‌منظور افزایش سهم تحقیق و پژوهش از تولید ناخالص داخلی، به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که سهم پژوهش از تولید ناخالص داخلی، سالانه به میزان نیم‌درصد افزایش یافته و تا پایان برنامه به سه‌درصد برسد [۱] اما در سال ۱۳۹۳ سهم بودجه پژوهشی کشور کمتر از نیم‌درصد بوده است. همچنین قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مشتمل بر ۱۳ ماده و ۹ تبصره در سال ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی به تصویب شد [۲] و در همان سال به تأیید شورای نگهبان رسید اما تاکنون و پس از گذشت ۱۱ سال از تصویب، این قانون و موارد مندرج در آن نظیر حفظ و تحکیم آزادی علمی و استقلال دانشگاه‌ها، مراکز علمی و تحقیقاتی به‌صورت کامل اجراشده است.

بدون اجرای دقیق خط‌مشی‌های حوزه عتف، نمی‌توان اهداف توسعه‌ای مرتبط با آن را محقق نمود و به‌این ترتیب کشور نمی‌تواند به جایگاه مطلوب علمی و فناوری خود نائل شود. البته باید توجه داشت اجرای کامل خط‌مشی‌ها به دلیل عوامل بازدارنده بسیار زیاد و متنوعی که برخی از آنها را هم نمی‌توان کاملاً تحت کنترل درآورد معمولاً امکان‌پذیر نیست اما قطعاً می‌توان با در نظر گرفتن عوامل تأثیرگذار بر فرآیند اجرا، آن را تسهیل کرد.

مقاله حاضر با هدف شناسایی مهم‌ترین موانع در اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف تدوین شده است. در تمامی مراحل پژوهش، پژوهشگران با رعایت عینیت علمی و عدم سوگیری در باب مطلوب بودن یا نبودن خط‌مشی‌های این حوزه،

تلقی و مدیران دولتی صرفاً مسئولیت اجرای این برنامه‌ها را بر عهده داشتند. با تأخیر اثرگذاری خطمشی بر مشکلات، فرآیند اجرای خطمشی‌های عمومی بیش‌ازپیش مورد توجه قرار گرفت و به این ترتیب مطالعات اجرای خطمشی عمومی طی دهه ۱۹۷۰ میلادی در ایالات متحده و در واکنش به نگرانی‌های موجود در مورد اثربخشی برنامه‌های تحول اجتماعی پدیدار شد. در این دوره، مداخلات دولت برای حل مشکلات اجتماعی در حال افزایش بوده که غالباً هم به نتیجه مطلوب ختم نمی‌شد. به این ترتیب، دانشمندان خطمشی‌گذاری، با رشد مطالعات مربوط به ارزیابی خطمشی عمومی دریافته‌اند که در مورد فرآیند اداری و اجرایی‌ای که میان مراحل تنظیم خطمشی و بروز پیامدهای حاصل از آن خطمشی قرار می‌گیرد اطلاعات ناچیزی وجود دارد. به عبارت دیگر این فرآیند همانند یک جعبه سیاه است که اطلاعات چندانی از آن در دسترس نیست [۱۳]. مطالعات اجرا که گاهی اوقات در حوزه مطالعاتی وسیع‌تر تغییرات خطمشی مورد بررسی قرار می‌گیرد از تلفیق رشته‌هایی نظیر مدیریت دولتی، تئوری سازمان و علوم سیاسی شکل گرفته است [۱۴]. در مجموع می‌توان سه نسل را برای مطالعات پژوهش‌های انجام‌شده در حوزه اجرای خطمشی‌ها برشمرد [۱۵]:

الف) یک چرخ‌دنده در ماشین اداری: نسل اول و کلاسیک در این زمینه با این پیش‌فرض شروع شد که با

شکل هم پیداست کلیه مراحل فرآیند خطمشی‌گذاری به هم مرتبط بوده و وجود ضعف در یکی از این مراحل منجر به ایجاد مشکل در مراحل بعدی می‌شود و البته نقاط قوت هر یک از این مراحل نیز بر روی کل فرآیند تأثیر مثبت خواهد داشت. مرحله اجرا نیز از مراحل پیشین خود یعنی مشروعیت‌بخشی، تنظیم خطمشی، دستورگذاری و شناسایی مشکل تأثیر گرفته و بر آنها تأثیر می‌گذارد. علاوه بر این در ارزیابی میزان اثربخشی چرخه خطمشی‌گذاری، کیفیت اجرای خطمشی هم یکی از موارد مهمی است که باید مورد بررسی قرار گیرد. معمولاً شکست در اجرای خطمشی به منزله شکست فرآیند خطمشی‌گذاری عمومی محسوب می‌شود.

## ۲-۲ مفهوم اجرای خطمشی

اجرا در لغت به معنای انجام دادن، محقق ساختن، تولید یا کامل کردن وظیفه‌ای خاص است [۵]. اوتوله<sup>۱</sup> معتقد است اجرای خطمشی عمومی به آنچه میان «نیات و تصمیمات دولت برای انجام دادن و یا متوقف ساختن چیزی» و پدیدار شدن «اثرات ناشی از اعمال آن نیات و تصمیمات» انجام می‌گیرد اطلاق شده است [۶]. اندیشمندان مختلف حوزه خطمشی عمومی، تعاریف متعددی از اجرای خطمشی ارائه کرده‌اند که می‌توان برخی از آنها را در جدول ۱ مشاهده کرد.

## ۲-۳ مطالعات اجرای خطمشی عمومی

تا پایان دهه ۱۹۶۰ همزمان با اعتقاد به جدایی اداره-سیاست، شفافیت تصمیمات و برنامه‌های سیاست‌مداران، امری بدیهی

جدول ۱) برخی از تعاریف اجرای خطمشی

ردیف	تعریف ارائه شده	منبع
۱	فرآیند ایجاد تعامل میان تعیین اهداف خطمشی‌ها و اسناد رسمی و اقداماتی که برای حصول آن اهداف انجام می‌شود.	[۷]
۲	مجموعه‌ای از اقدامات که به وسیله افراد و یا گروه‌های شاغل در بخش خصوصی و یا عمومی برای تحقق تصمیمات خطمشی اعمال می‌شود. این اقدامات هم دربرگیرنده تلاش‌های مقطعی برای عملیاتی کردن تصمیمات خطمشی و هم تلاش‌های مستمر برای اعمال تغییرات لازم بر اساس تصمیمات خطمشی است.	[۸]
۳	اجرای تصمیمات اساسی خطمشی‌هایی که معمولاً توسط مقامات سیاسی و برخی از مقامات اداری و یا قضایی اتخاذ می‌شوند.	[۹]
۴	فرآیندی مشتمل بر مجموعه‌ای از تصمیمات و اقدامات که برای اعمال اثرات تصمیمات خطمشی انجام می‌شود؛ خروجی یا گستره‌ای که در آن اهداف برنامه‌ای محقق می‌شوند؛ به عنوان یک پیامد عبارت است از میزان تغییرات قابل اندازه‌گیری که در مسئله عمومی، قانون و یا تصمیمات قضایی رخ می‌دهد.	[۱۰]
۵	طراحی فعالیت‌هایی نظیر سازمان‌دهی بخش‌ها و ادارات و فراهم ساختن امکانات لازم برای به انجام رسیدن خطمشی‌های تعیین شده	[۴]
۶	فراهم کردن منابع نهادی برای عملی ساختن برنامه‌ها در قالب بوروکراسی	[۱۱]
۷	فرآیند عملی ساختن برنامه‌های دولت و تبدیل اهداف به ساختارها و دستورالعمل‌های مناسب برای تولید کالاها و خدمات	[۱۲]

است. جامعه پژوهش، نوعاً مسئولین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، رؤسا و معاونین دانشگاه‌ها و برخی صاحب‌نظران این حوزه بوده‌اند که نمونه‌گیری از آنها به روش گلوله برفی<sup>۲</sup> انجام گرفته است. گلوله برفی روشی سودمند برای مطالعات کیفی و اکتشافی است. در این روش، نفر اول، شخص دوم را به پژوهشگر معرفی می‌کند و نفر بعدی نیز همین‌طور و این روند به همین صورت ادامه می‌یابد [۲۶]. برای شروع نمونه‌گیری، رویکرد عقلانیت محدود و خبره‌سنجی موردی مدنظر بوده است. در این روش، نمی‌توان از قبل مشخص کرد که چه تعداد از افراد باید در مطالعه انتخاب شوند تا پدیده مورد علاقه به‌طور کامل شناسایی شود. در حالت ایده‌آل آن، جمع‌آوری اطلاعات تا زمانی ادامه می‌یابد که به نقطه اشباع<sup>۳</sup> برسیم؛ جایی که داده‌های جدید با داده‌های قبلاً جمع‌آوری شده، تفاوتی ندارند. به عبارت دیگر، وقتی به نقطه بازده نزولی از تلاش‌هایمان برای جمع‌آوری داده‌ها رسیدیم می‌توانیم مطمئن شویم که مطالعه را کامل انجام داده‌ایم. در این پژوهش، ۱۳ مصاحبه برای رسیدن به نقطه اشباع صورت گرفته است.

تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌های انجام‌گرفته در این پژوهش، به روش تحلیل تم<sup>۴</sup> انجام شده است. تحلیل تم روشی برای تعیین، تحلیل و بیان الگوهای (تم‌ها) موجود در درون داده‌ها است. مراحل شش‌گانه روش تحلیل تم که در این پژوهش به کار گرفته شده در شکل ۲ قابل مشاهده هستند. روش تحلیل تم در حداقل کاربردش، داده‌ها را سازمان‌دهی و در قالب جزئیات توصیف می‌کند اما می‌تواند از این هم فراتر رفته و جنبه‌های مختلف موضوع پژوهش را تفسیر کند [۲۵]. به این ترتیب تحلیل تم از منظر معرفت‌شناسی، خنثی محسوب می‌شود و موضع فلسفی اثباتی یا تفسیری آن به نحوه بکارگیری این روش توسط پژوهشگر بستگی دارد. بر این اساس با اعتقاد به وجود واقعیت خارجی قابل مشاهده و بررسی و تأکید بر رعایت عینیت علمی، این پژوهش در قالب یک رویکرد فلسفی اثباتی قرار می‌گیرد.

برای محاسبه پایایی بازآزمون، از میان مصاحبه‌های انجام‌گرفته چند مصاحبه به‌عنوان نمونه انتخاب و هرکدام از آنها در یک

تدوین و تصویب خط‌مشی‌های مناسب و صحیح، اجرا به‌صورت خودکار و اتوماتیک محقق خواهد شد. لذا تصور می‌شد که اجرای خط‌مشی، فعالیت علمی، منطقی، قابل پیش‌بینی و شبیه یک ماشین است.

ب) اجرا پیچیده است و هیچ‌چیز درست پیش نمی‌رود: در نسل دوم مطالعات اجرای خط‌مشی، پیش‌فرض‌های رویکرد کلاسیک به چالش کشیده شد. پژوهشگران این نسل درصدد بودند با تشریح مواردی که در آنها اجرای خط‌مشی با شکست روبرو شده است نشان دهند که اجرای فرآیند ساده نبوده و ممکن است پیش‌بینی‌های خط‌مشی‌گذاران محقق نشود.

ج) پژوهش برای نظریه اجرا: در سومین نسل یا نسل تحلیلی، کمتر بر مطالعه موارد خاص اجرای خط‌مشی تمرکز می‌شود. این نسل از پژوهش‌ها بیشتر با هدف فهم چرایی و چگونگی اجرا و به‌منظور توسعه و بهبود نظری مطالعه اجرای خط‌مشی صورت می‌گیرد.

عملی کردن برنامه‌ها و تصمیمات به دلیل وجود مجموعه عوامل مختلف آن‌طور که در ابتدا به نظر می‌رسد چندان ساده نبوده و ممکن است تصمیمات آن‌گونه که در ابتدا منظور نظر بوده‌اند به اجرا در نیایند [۱۶]. بسیاری از پژوهش‌های انجام‌شده در مورد نحوه اجرای خط‌مشی‌های عمومی نیز به نتیجه واحدی رسیدند: «عدم موفقیت در اجرای خط‌مشی‌ها». کالیستا<sup>۱</sup> در پژوهش خود اذعان داشته که به علت وجود فاصله زیاد بین آنچه در مرحله تصویب خط‌مشی وعده داده می‌شود و آنچه در عمل واقعاً رخ می‌دهد بسیاری از برنامه‌های دولتی شکست خورده‌اند [۱۷]. نگاهی به پیشینه پژوهشی موضوع تحقیق نشان می‌دهد پژوهش‌های مرتبط با خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی‌ها در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری در کشور بسیار محدود است. در جدول ۲ برخی از پژوهش‌های صورت‌گرفته در مورد اجرای خط‌مشی عمومی شرح داده می‌شود.

### ۳- روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر با رویکرد کیفی انجام گرفته است. منبع اصلی برای گردآوری داده‌های موردنیاز پژوهش، مصاحبه بوده

2- Snowball sampling

3- Saturation

4 - Thematic analysis

1- Calista

جدول ۲) برخی از پژوهش‌های صورت گرفته در زمینه اجرای خطمشی عمومی

منبع	شرح	ردیف
[۱۸]	مهم‌ترین موانع اجرای خطمشی‌های صنعتی کشور به ترتیب اولویت عبارتند از: ۱) فقدان خطمشی‌ها و سیاست‌های جامع صنعتی؛ ۲) فقدان شبکه اطلاعاتی کارآمد؛ ۳) عدم تطبیق مسئولیت‌های محوله با تخصص و دانش افراد؛ ۴) ساختار نامناسب واحدهای صنعتی کشور برای حضور در بازار جهانی؛ ۵) عدم استفاده از فناوری‌های جدید	۱
[۱۹]	در این پژوهش به بررسی نقش عقلانیت در تدوین خطمشی به‌عنوان عاملی اثرگذار در اجرای آن پرداخته شده است. عدم رعایت ترکیب مطلوب عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی‌ها به اجرای ناموفق آنها منجر شده است.	۲
[۲۰]	در فرآیند اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، در مجموع چهار دسته از عوامل با عنوان موانع مرتبط با شکل و محتوای قانون، مجریان قانون، نظارت بر اجرای قانون و همچنین ابزارها و پیش‌نیازها وجود دارد که به‌غیر از عامل نخست (شکل و محتوای قانون)، سایر عوامل به‌عنوان موانع مهم تحقق قانون مدیریت خدمات کشوری شناسایی شده‌اند.	۳
[۲۱]	در این پژوهش به بررسی موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه و بررسی تجربیات مدیران فرهنگی در این حوزه پرداخته شده است. به‌طورکلی این عوامل در پنج دسته تقسیم می‌شوند که عبارتند از: ۱) عوامل ناشی از نظام سیاست‌گذاری فرهنگی کشور؛ ۲) عوامل ناشی از نظام فرهنگی کشور؛ ۳) عوامل ناشی از نظام سیاست‌گذاری کلان کشور؛ ۴) برون‌داد نظام اجرای سیاست‌های فرهنگی؛ ۵) بدنه اجتماعی سیاست فرهنگی	۴
[۲۲]	مهم‌ترین چالش‌های ممکن در مسیر اجرای خطمشی‌های عمومی در حوزه آموزش منبعث از مواردی نظیر مکان، خطمشی، سرعت و افراد است.	۵
[۲۳]	مهم‌ترین عوامل سازمانی تعیین‌کننده در اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی‌های عمومی در کشورهای مالزی و چین عبارتند از: ۱) حمایت مدیران عالی؛ ۲) در دسترس بودن منابع؛ ۳) تمایل مجریان به اجرا	۶
[۲۴]	یکی از موانع مهم اجرای خطمشی عمومی، بیگانگی مجریان از خطمشی است. بیگانگی از خطمشی نوعی حالت روان‌شناختی است که منجر به ازهم‌گسیختگی روان‌شناختی در اجرای خطمشی می‌شود. این متغیر چندبُعدی به‌طورکلی شامل ابعاد ناتوانی و بی‌معنی بودن <sup>۱</sup> است.	۷
[۳۲]	این پژوهش با هدف تبیین تغییر خطمشی قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری صورت گرفته است. نتایج این پژوهش که با استفاده از نظریه جریانات چندگانه کینگدون انجام شده نشان می‌دهد چگونه جریان مسائل، جریان خطمشی‌ها و جریان سیاسی در شکل‌دهی تغییر خطمشی فوق به هم پیوند خورده و مشارکت‌کنندگان خطمشی چه نقشی در چنین پیوندی داشته‌اند؛ چگونه از فرصت پیش‌آمده در نتیجه این پیوند برای تصویب پیشنهادات خود استفاده کرده‌اند و به چه نحوی دریچه خطمشی و مسئله باز و باعث تسهیل روند تغییرات در این خطمشی شده است.	۸

زیر می‌باشد:

$$= \frac{\text{تعداد توافقات} \times 2}{\text{تعداد کل کدها}} \times 100$$

توافق درون‌موضوعی

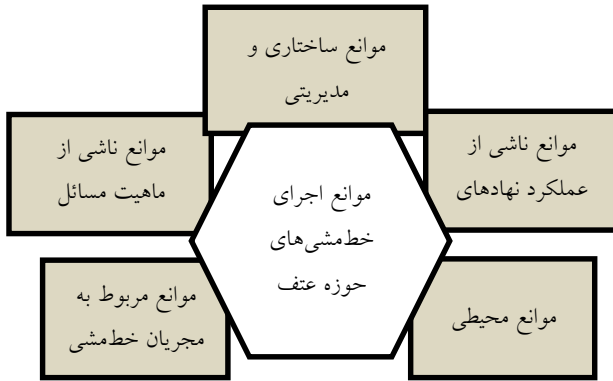
در این پژوهش برای محاسبه پایایی بازآزمون، از بین مصاحبه‌های انجام‌گرفته، ۵ مصاحبه انتخاب و هرکدام از آنها دو بار در یک فاصله زمانی دوهفته‌ای کدگذاری شده‌اند.

فاصله زمانی و مشخص، دو بار کدگذاری می‌شوند. سپس کدهای مشخص‌شده در دو فاصله زمانی برای هرکدام از مصاحبه با یکدیگر مقایسه و برای هر مصاحبه کدهایی که در دو فاصله زمانی مشابه بوده‌اند با عنوان «توافق» و کدهای غیرمشابه با عنوان «عدم توافق» مشخص می‌گردند. نهایتاً محاسبه پایایی بین کدگذاری‌های انجام‌گرفته بر مبنای فرمول



شکل ۲) فرآیند و گام‌های روش تحلیل تم [۲۵]

خط‌مشی‌گذاران منجر به شکست در اجرای خط‌مشی می‌شود. به عبارت دیگر عملکرد خط‌مشی‌گذاران در مرحله تدوین به گونه‌ای است که حتی در صورت مهیا بودن سایر شرایط از جمله مدیریت صحیح فرآیند اجرا، شرایط محیطی مساعد و همچنین فراهم بودن منابع لازم، اجرا موفقیت‌آمیز نخواهد بود.



شکل ۳) موانع اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف

ماهیت مسائل به انحاء مختلف بر اجرای خط‌مشی‌هایی که برای حل آنها طراحی و تدوین شده‌اند اثر می‌گذارند. در موانع ناشی از ماهیت مسائل حوزه عتف، گسترده بودن مسائل این حوزه و همچنین پیچیدگی آنها مورد توجه قرار گرفته است. در موانع مربوط به مجریان خط‌مشی، مؤلفه‌هایی نظیر کم‌کاری، بی‌انگیزگی، عدم شایستگی و سایر کمبودهای مربوط به مجریان خط‌مشی دلیل اصلی عدم توفیق در اجرای اثربخش خط‌مشی‌ها شناسایی شده‌اند. به عبارت دیگر با اصلاح نقاط ضعف مجریان، می‌توان این موانع را برطرف کرد.

موانع زیرساختی و مدیریتی نیز به آن دسته از مشکلاتی اشاره دارد که به دلیل ناکارآمدی‌های نظام اداره کشور به طور اعم و مجموعه سازمان‌های خط‌مشی‌گذار و مجری در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری به طور خاص، پدید می‌آیند. خط‌مشی‌گذاران و مجریان در ساختارها و سبک‌های مدیریتی از پیش تعیین‌شده اقدام به فعالیت می‌کنند که نه تنها اجرا را تسهیل نمی‌کنند بلکه آن را با مانع نیز روبرو می‌سازند. در نهایت هم موانع محیطی به کلیه شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تأثیرگذار بر خط‌مشی دلالت دارد که مسیر اجرای اثربخش آن را دچار اختلال می‌کند. این دسته از عوامل تحت کنترل خط‌مشی‌گذاران یا مجریان خط‌مشی نیست اما می‌تواند

پایایی بازآزمون مصاحبه‌های انجام‌گرفته در این تحقیق با استفاده از فرمول ذکرشده برابر ۷۸٪ به دست آمده است. با توجه به این‌که این میزان پایایی بیشتر از ۶۰٪ است [۲۷] قابلیت اعتماد کدگذاری‌ها مورد تأیید است.

کرسول و میلر<sup>۱</sup> هشت استراتژی ارزیابی روایی برای پژوهش‌های کیفی ارائه داده‌اند [۲۸]. آنان توصیه می‌کنند که محقق، حداقل دو مورد از این هشت استراتژی را در پژوهش خود به کار گیرد. روایی این پژوهش از طریق بررسی همکاران، بررسی مشارکت‌کنندگان و همچنین ممیزی خارجی مورد ارزیابی قرار گرفته است. به این ترتیب که با یکی از دانشجویان دکتری مراحل انجام تحقیق و یافته‌ها مرور و به سؤال‌ها و انتقادات سختی که وی در مورد روش‌ها، معانی و تفاسیر موجود در پژوهش مطرح نمود پاسخ داده شد؛ همچنین محقق، داده‌های گردآوری‌شده، تحلیل‌ها، تفاسیر و نتیجه‌گیری‌ها را به مشارکت‌کنندگان ارائه و از آنها خواست تا در مورد صحت و اعتبار آن قضاوت کنند و در نهایت نیز یک ممیز هیأت‌علمی متخصص خارجی که در زمینه موضوع تحقیق صاحب‌نظر بود پژوهش را مورد بررسی قرار داد.

#### ۴- تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این پژوهش بر اساس گام‌های روش تحلیل تم، برای تحلیل داده‌ها، متن مصاحبه‌ها چندین بار به دقت مطالعه و سپس کدگذاری شد. در ادامه زمانی که همه داده‌ها کدگذاری شدند تم‌ها شکل گرفت و پس از بازبینی و تعریف آنها، نتایج در قالب تم‌های اصلی و فرعی ارائه گردید. بر این اساس به صورت کلی ۵۲ مانع به عنوان کدهای اولیه مورد شناسایی قرار گرفتند. در ادامه با اتخاذ رویکردی استقرایی موانع شناسایی‌شده در چند مرحله تجمیع و نهایتاً ۲۵ مانع به عنوان تم‌های فرعی در قالب ۵ مانع به عنوان تم‌های اصلی طبقه‌بندی شدند (شکل ۳). تم‌های اصلی پژوهش عبارتند: از موانع ناشی از عملکرد خط‌مشی‌گذاران، موانع ناشی از ماهیت خط‌مشی، موانع مربوط به مجریان خط‌مشی، موانع ساختاری و مدیریتی و همچنین موانع محیطی.

موانع ناشی از عملکرد نهادهای خط‌مشی‌گذار به مواردی اشاره دارد که تدوین نادرست خط‌مشی توسط

۵- یافته‌های پژوهش

یکی از روش‌هایی که برای تعیین اهمیت تم‌های شناسایی شده در پژوهش به کار می‌رود محاسبه میزان فراوانی

اجرای خط‌مشی‌های عمومی را با مشکلاتی جدی روبرو سازد. جدول ۳ تم‌های اصلی و تم‌های فرعی تشکیل‌دهنده هر تم اصلی را نمایش می‌دهد.

جدول ۳) تم‌های اصلی و فرعی پژوهش

فراوانی در مصاحبه‌ها	تم‌های فرعی	تم‌های اصلی	
۳	ارائه راهکارهای نادرست برای حل مسائل حوزه عتف توسط خط‌مشی‌گذاران	موانع ناشی از عملکرد نهادهای خط‌مشی‌گذار	
۶	تدوین خط‌مشی‌های غیرواقع‌بینانه و آرمان‌گرایانه		
۳	سیاسی‌کاری نهادهای خط‌مشی‌گذار و تدوین خط‌مشی‌های حوزه عتف بدون توجه به منافع ملی		
۷	خودرأیی نهادهای خط‌مشی‌گذار و بی‌توجهی به نظرات سایر بازیگران		
۵	تدوین خط‌مشی‌ها بدون اتکاء به پشتوانه نظری و علمی		
۶	نگاه ساده‌انگارانه نهادهای خط‌مشی‌گذار نسبت به مسائل حوزه عتف و ناتوانی آنها در تشخیص صحیح مسائل		
۶	خط‌مشی‌گذاری تقلیدی در حوزه عتف و بی‌توجهی خط‌مشی‌گذاران به آمادگی اجتماعی		
۲	تدوین خط‌مشی‌های مبهم و کلی	موانع ناشی از ماهیت مسائل حوزه عتف	
۲	گسترده بودن مسائل حوزه عتف		
۲	پیچیدگی و ابهام مسائل حوزه عتف		
۶	بی‌اعتقادی، فقدان اراده و عدم التزام عملی مجریان نسبت به اجرای خط‌مشی	موانع مربوط به مجریان خط‌مشی	
۲	سیاسی‌کاری مجریان و در اولویت قرار دادن منافع شخصی و حزبی		
۲	فقدان شهامت لازم در مجریان برای ایجاد تغییرات		
۲	انفعال، عدم پویایی و تمایل مجریان به حفظ وضع موجود		
۴	موانع مربوط به موازی‌کاری نهادهای خط‌مشی‌گذار در حوزه عتف	وجود نهادهای موازی خط‌مشی‌گذار در حوزه عتف	
		ناهماهنگی و عدم حاکمیت دیدگاه سیستمی میان نهادهای موازی خط‌مشی‌گذار حوزه عتف	
		تعارض، بی‌اعتمادی و رقابت ناسالم میان نهادهای موازی خط‌مشی‌گذار حوزه عتف	
۷	فقدان سیستم نظارتی در رابطه با خط‌مشی‌های حوزه عتف	فقدان سیستم نظارتی مشخص بر عملکرد مجریان خط‌مشی‌های حوزه عتف	
		عملکرد ضعیف نهادهای نظارتی و بی‌تفاوتی نسبت به اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف	
		فقدان سیستم مشخص نظارت بر عملکرد نهادهای خط‌مشی‌گذار	
۲	فقدان ضوابط و مقررات مشخص حاکم بر مرحله تدوین خط‌مشی	موانع ساختاری و مدیریتی	
۲	ناهماهنگی میان خط‌مشی‌گذاران و مجریان خط‌مشی‌های حوزه عتف		
۱	فقدان ساختار اجرایی و تقسیم‌کار میان مجریان خط‌مشی		
۶	موانع ناشی از کمبود منابع		کمبود منابع انسانی متخصص در خط‌مشی‌گذاری حوزه عتف
			کمبود منابع انسانی متخصص در اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف
			کمبود منابع مالی لازم برای اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف
۷	عدم ثبات مدیریتی ناشی از تغییرات سیاسی		موانع محیطی
۳	اعمال نفوذ گروه‌های فشار بر خط‌مشی‌گذاران و مجریان خط‌مشی‌های حوزه عتف		
۲	فقدان عزم ملی و حمایت عمومی		
۳	فقدان حمایت سیاسی و عدم اعتقاد و التزام مسئولین و مقامات به خط‌مشی‌های حوزه عتف		
۳	حاکمیت فرهنگ قانون‌گریزی، بی‌نظمی و بی‌برنامگی در جامعه		



## ۵-۲ فقدان سیستم نظارتی در رابطه با خط‌مشی‌های حوزه

### عتف

اغلب مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند که فقدان نظام نظارتی در رابطه با خط‌مشی‌های حوزه عتف، می‌تواند اجرای آنها را با مشکل روبرو سازد. آنها معتقد بوده‌اند تا مادامی که یک سیستم نظارتی مشخصی، عملکرد مجریان خط‌مشی‌های حوزه عتف را مورد ارزیابی و کنترل قرار نمی‌دهد و نهادهای نظارتی کلان کشور نظیر مجلس شورای اسلامی نیز حساسیت خاصی در قبال اجرا یا عدم اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف از خود نشان نمی‌دهند نباید انتظار داشت خط‌مشی‌های تدوین‌شده، در صحنه عمل چندان موفق باشند. به عبارت دیگر نهادهای نظارتی رسمی کشور عملکرد ضعیفی دارند و نسبت به اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف هم بی‌تفاوت هستند. نکته قابل‌توجه دیگر هم این است که کشور یک نظام نظارتی مشخص برای ارزیابی عملکرد نهادهای خط‌مشی‌گذار حوزه عتف نداشته و هیچگاه عملکرد این نهادها مورد ارزیابی مستقیم قرار نمی‌گیرد. به این ترتیب نهادهای مذکور در رابطه با عملکرد خود بازخوردی دریافت نمی‌کنند و در نتیجه امکان اصلاح و برطرف شدن مشکلات و موانع ناشی از عملکرد خط‌مشی‌گذاران فراهم نمی‌شود.

### ۵-۳ عدم ثبات مدیریتی ناشی از تغییرات سیاسی

معمولاً با تغییرات کلان سیاسی در کشور نظیر تغییر دولت‌ها، مسئولین برخی از نهادهای خط‌مشی‌گذار و سازمان‌های مجری خط‌مشی‌های حوزه علوم، تحقیقات و فناوری نیز تغییر می‌کنند. تفاوت در رویکردها، ارزش‌ها و تفکرات مسئولین جدید با مسئولین سابق موجب تغییر در رویکردها نسبت به مسائل حوزه عتف می‌شود. هفت تن از مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند که عدم ثبات مدیریتی ناشی از تغییرات سیاسی می‌تواند منجر به توقف رویه‌های اجرایی و یا رهاشدگی خط‌مشی گردد که به این ترتیب اجرای آن با شکست روبرو می‌شود.

## ۶- بحث

همان‌گونه که پیش از این نیز گفته شد این پژوهش به دنبال بررسی و واکاوی موانع و عواملی بوده که در تمامی مراحل فرآیند خط‌مشی‌گذاری (از مرحله تدوین تا اجرای خط‌مشی)

اشاره به تم‌های شناسایی‌شده در مصاحبه با خبرگان پژوهش است. در پژوهش حاضر نیز با استفاده از همین روش، مهم‌ترین موانع اجرای خط‌مشی‌های حوزه علوم تحقیقات و فناوری شناسایی شد (جدول ۴).

جدول ۴) مهم‌ترین موانع اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف

رتبه اهمیت	مانع	فراوانی در مصاحبه‌ها
۱	خودرأیی نهادهای خط‌مشی‌گذار و بی‌توجهی نسبت به نظرات سایر بازیگران	۷
۲	فقدان سیستم نظارتی در رابطه با خط‌مشی‌های حوزه عتف	۷
۳	عدم ثبات مدیریتی ناشی از تغییرات سیاسی	۷

### ۵-۱ خودرأیی نهادهای خط‌مشی‌گذار و بی‌توجهی نسبت

#### به نظرات سایر بازیگران

یکی از مهم‌ترین موانع ناشی از عملکرد خط‌مشی‌گذاران که در مسیر اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف وجود دارد خودرأیی نهادهای خط‌مشی‌گذار و بی‌توجهی نسبت به نظرات سایر بازیگران حوزه عتف است. هفت تن از مصاحبه‌شوندگان به صورت مختلفی بر این موضوع تأکید داشته و معتقد بودند خط‌مشی‌های حوزه عتف بدون نظرخواهی و مشارکت با سایر بازیگران این حوزه نظیر مجریان، دانشگاهیان و متخصصان تدوین می‌گردد که به این ترتیب جامعیت کافی نداشته و در فرآیند اجرا با موانع متعددی روبرو می‌شوند زیرا خط‌مشی‌گذاران آگاهی کافی نسبت به جزئیات کارشناسی و مسائل مهم اجرایی را کسب نمی‌کنند. از نظر برخی مصاحبه‌شوندگان، تصمیمات و خط‌مشی‌های حوزه عتف بیشتر به صورت سلیقه‌ای و مبتنی بر تجربیات شخصی خط‌مشی‌گذاران و بدون پشتوانه تحلیل کارشناسی است و در اثر این پدیده، رفتارهای ذیل شکل می‌گیرد:

- عدم مشارکت متخصصان و کارشناسان حوزه عتف در مرحله تدوین خط‌مشی

- عدم مشارکت مجریان در مرحله تدوین خط‌مشی

- بی‌توجهی نهادهای خط‌مشی‌گذار نسبت به تجارب گذشته

- عدم استفاده از ظرفیت‌های انجمن‌های علمی و حرفه‌ای در خط‌مشی‌گذاری

بر عدم موفقیت اجرای برخی خطمشی‌های حوزه علوم، تحقیقات و فناوری تأثیر می‌گذارد.

یکی از اصلی‌ترین محدودیت‌های این پژوهش به محدودیت‌های حاکم بر روش‌شناسی کیفی اکتشافی و مبتنی بر مصاحبه با خبرگان باز می‌گردد. به عبارت دیگر در این پژوهش فرض بر این بوده که نظرات متخصصان در خطمشی‌گذاری حوزه عتف، منعکس‌کننده موانع واقعی اجرای خطمشی‌های این حوزه است. علیرغم چنین محدودیتی، یکی از شیوه‌های معقول و منطقی برای پاسخگویی به مسئله پژوهش، اتخاذ رویکردی اکتشافی و استناد به نظرات متخصصان حوزه مربوطه است. بر این اساس، شناسایی عوامل مدنظر با استفاده از اطلاعات حاصل از مصاحبه با شبکه‌ای از خطمشی‌گذاران، مشاورین و خبرگان فعال در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری صورت گرفت.

سؤال اصلی در این پژوهش این بود که چه موانعی در فرآیند خطمشی‌گذاری از مرحله تدوین تا اجرا، مانع از اجرای اثربخش برخی خطمشی‌های عمومی حوزه عتف می‌شود؟ برای پاسخگویی به این سؤال، مصاحبه‌های انجام‌شده با استفاده از روش تحلیل تم، تحلیل و نهایتاً ۲۵ مانع به‌عنوان تم‌های فرعی و در قالب ۵ مانع به‌عنوان تم‌های اصلی شناسایی و طبقه‌بندی شدند.

گاهی اوقات عملکرد نهادهای خطمشی‌گذار در مرحله تدوین به‌گونه‌ای است که حتی در صورت مهیا بودن سایر شرایط از جمله مدیریت صحیح فرآیند اجرا، شرایط محیطی مساعد و فراهم بودن منابع لازم، باز هم اجرا موفقیت‌آمیز نخواهد بود. پرسمن و ویلداوسکی<sup>۱</sup> نیز معتقد بودند که انتخاب روش و ابزار نامناسب مانع از اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی می‌گردد [۲۸]. همچنین برخی از پژوهشگران نیز غیرواقعی و غیرعقلایی بودن اهداف خطمشی را مانعی مهم در فرآیند اجرای آنها می‌دانند [۱۹ و ۲۹]. همچنین یافته‌های این پژوهش همانند برخی از پژوهش‌های دیگر (مثلاً [۲۱ و ۲۹]) نشان می‌دهد که سیاسی‌کاری خطمشی‌گذاران و تدوین خطمشی‌های حوزه عتف بدون توجه به منافع ملی، مانعی مهم در فرآیند اجرای خطمشی‌های عمومی است.

مصاحبه‌شوندگان در این پژوهش معتقد بودند که نهادهای

خطمشی‌گذار از نظرات متخصصان و کارشناسان حوزه عتف، مجریان خطمشی‌ها و انجمن‌های علمی و حرفه‌ای بهره نمی‌برند و دچار نوعی خودرأیی شده‌اند که خطمشی‌ها را صرفاً بر مبنای تجربیات و سلیق شخصی خود تدوین می‌کنند. این در حالی است که پژوهش‌های پیشین صرفاً بر عدم مشارکت مجریان در تدوین خطمشی تأکید داشته‌اند [۲۱ و ۳۰] از این‌رو یافته‌های این پژوهش جامع‌تر محسوب می‌شود. این پژوهش نیز مانند تعداد زیادی از پژوهش‌های قبلی انجام‌شده در حوزه اجرای خطمشی‌های عمومی [۱۹، ۳۱ و ۳۱]، عدم اتکاء خطمشی بر یک نظریه معتبر و یا فقدان پشتوانه نظری و علمی آن را به‌عنوان مانعی مهم در اجرای خطمشی‌های عمومی شناسایی کرده است. همچنین نتایج برخی از پژوهش‌ها [۹ و ۲۱] مشابه پژوهش حاضر نشان می‌دهد که اغلب خطمشی‌های عمومی به‌صورت مبهم و کلی تدوین می‌شوند و از این‌رو اجرای اثربخش آنها دشوار می‌شود.

ماهیت مسائل نیز به انحاء مختلف بر اجرای خطمشی‌هایی که برای حل آنها طراحی و تدوین شده‌اند اثر می‌گذارند. در مقاله حاضر، گستردگی مسائل حوزه عتف و همچنین پیچیدگی آنها به‌عنوان موانع اجرای خطمشی، مورد توجه قرار گرفته بودند که در پژوهش‌های پیشین تحت عناوینی نظیر دامنه تغییرات رفتاری مدنظر در گروه هدف [۶ و ۲۲]، گستردگی گروه هدف [۳۰] و ماهیت خطمشی و دشواری‌های فنی آن [۱۶] به آنها اشاره شده است.

همچنین در این مقاله، بی‌اعتقادی، فقدان اراده و عدم التزام عملی مجریان نسبت به اجرا به‌عنوان مانعی مهم در فرآیند اجرای خطمشی‌های عمومی مورد شناسایی قرار گرفت که در پیشینه نظری نیز تحت عناوینی نظیر نگرش منفی مجریان نسبت به اجرا و مقاومت در برابر آن [۲۴، ۲۱، ۱۸، ۷ و ۲۹] و تعهد و انگیزه پائین مجریان [۱۸ و ۳۰] به آنها اشاره شده است. در این مقاله با نگاهی جامع، موانع مربوط به موازی‌کاری نهادهای خطمشی‌گذار در حوزه عتف در قالب سه مانع «وجود نهادهای موازی خطمشی‌گذار در حوزه عتف»، «ناهماهنگی و عدم حاکمیت دیدگاه سیستمی» و «تعارض، بی‌اعتمادی و رقابت ناسالم میان آنها» شناسایی شد؛ درحالی‌که در پژوهش‌های پیشین این حوزه صرفاً به تعدد

فرآیند اجرای خط‌مشی‌ها را با مانع روبرو می‌سازد. بر این مبنا و با توجه به موانع شناسایی شده در مسیر اجرای خط‌مشی‌های حوزه عتف، پیشنهادهایی کاربردی برای غلبه بر این موانع ارائه می‌شود. از آنجاکه اغلب موانع ناشی از عملکرد نهادهای خط‌مشی‌گذار ریشه در فقدان منابع انسانی متخصص و شایسته در عرصه خط‌مشی‌گذاری حوزه عتف دارد پیشنهاد می‌شود نهادهای خط‌مشی‌گذار به‌ویژه در حوزه عتف نسبت به جذب منابع انسانی به‌ویژه در بدنه کارشناسی خود تلاش بیشتری داشته و زمینه را برای توسعه و تعالی کارکنان فعلی خود به‌ویژه در زمینه علم خط‌مشی‌گذاری عمومی فراهم کنند.

همچنین با توجه به وجود عارضه خودرأیی در خط‌مشی‌گذاران، پیشنهاد می‌شود که نهادهای خط‌مشی‌گذار از ظرفیت‌های تخصصی و کارشناسی مجریان و سازمان‌های موضوعی خط‌مشی، متخصصان حوزه عتف و انجمن‌های علمی و حرفه‌ای در تدوین خط‌مشی استفاده کنند تا با غلبه بر این عارضه، خط‌مشی‌های اثربخش‌تری تدوین نمایند. پژوهش‌های میدانی در جامعه موجب شناسایی دقیق‌تر و شفاف‌تر مسائل عمومی مرتبط با سطح جامعه می‌شود. شناسایی و فرموله کردن دقیق مسئله عمومی، مهم‌ترین بخش از فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی بوده و شناخت نادرست مسئله، عواقب ناخوشایندی به همراه خواهد داشت. ممکن است پیامدها و عوارض مسائل دیگر، به‌عنوان مسئله اصلی مورد شناسایی قرار گیرد و توان اجرایی حکومت معطوف به حل مسائل فرعی شود. علاوه بر این، انجام پژوهش‌های میدانی می‌تواند خط‌مشی را از مانع آرمان‌گرایی افراطی و تعیین اهداف غیرواقع‌بینانه بر حذر داشته و کمبود یا فقدان اطلاعات لازم در مورد مسئله عمومی که منجر به تدوین نادرست خط‌مشی و اجرای ناموفق آن می‌گردد را برطرف کند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در ایجاد ظرفیت تحلیلی در این حوزه و ایجاد سازوکارهای مناسب برای تدوین خط‌مشی‌های مبتنی بر شواهد علمی و اطلاعات موثق، اهتمام بیشتری صورت گیرد. همچنین ضرورت دارد نهادهای خط‌مشی‌گذار پیش از تدوین خط‌مشی در زمینه‌ای خاص، شرایط اجتماعی و آمادگی عمومی جامعه برای پذیرش آن خط‌مشی را هم بررسی نمایند و برای اعمال تغییرات و

مراجعه خط‌مشی‌گذاری و تدوین خط‌مشی‌های متناقض و ناسازگار با سایر خط‌مشی‌ها اشاره شده است [۳۰ و ۱۸، ۲۱]. همچنین عدم اجماع میان بازیگران به‌خصوص ناهماهنگی میان خط‌مشی‌گذاران و مجریان [۳۱ و ۲۱]، فقدان ساختار اجرایی و تقسیم‌کار میان مجریان که به مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌های آنها و ناهماهنگی میان ارکان اجرایی منجر می‌شود [۳۱ و ۹، ۲۱]، کمبود منابع مالی و نیز منابع انسانی متخصص در زمینه خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی [۳۱ و ۹، ۱۸، ۲۱] را می‌توان هم در پیشینه نظری و هم در پژوهش حاضر به‌عنوان موانع اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی مشاهده نمود.

همچنین اغلب موانع محیطی شناسایی شده در این مقاله پیش‌ازین در پیشینه نظری و در قالب عبارات متفاوتی که بیان‌کننده مفهومی مشابه هستند مطرح شده‌اند. عدم ثبات مدیریتی ناشی از تغییرات سیاسی [۲۱ و ۱۸]؛ اعمال نفوذ یا مخالفت گروه‌های فشار [۱۸ و ۹]؛ فقدان حمایت عمومی و عزم ملی [۲۱ و ۱۶، ۱۸] و فقدان ضمانت اجرایی یا حمایت سیاسی مسئولین و مقامات [۳۱ و ۹] در این دسته از موانع جای می‌گیرند.

## ۷- نتیجه‌گیری

مقاله حاضر از جنبه‌های مختلفی هم دستاوردهایی نوآورانه ارائه داده که در پژوهش‌های پیشین به آن اشاره‌ای نشده است. نگاه ساده‌انگارانه نهادهای خط‌مشی‌گذار نسبت به مسائل حوزه عتف، ناتوانی آنها در تشخیص صحیح مسائل، خط‌مشی‌گذاری تقلیدی در حوزه عتف و همچنین بی‌توجهی خط‌مشی‌گذاران به آمادگی اجتماعی به‌عنوان دو مانع مهم در فرآیند اجرای خط‌مشی مورد شناسایی قرار گرفت. همچنین یافته‌های ما نشان می‌دهد در حوزه عتف گاهی مجریان شهامت لازم برای ایجاد تغییرات مدنظر خط‌مشی را ندارند هرچند که این خط‌مشی مشروعیت یافته و قانونی ملی هم باشد. یکی دیگر از نوآوری‌های پژوهش حاضر پی بردن به این نکته است که در عرصه خط‌مشی‌گذاری عمومی کشور به‌ویژه در حوزه عتف، ضوابط و مقررات مشخصی بر تدوین خط‌مشی‌های عمومی حاکم نیست. علاوه بر این حاکمیت فرهنگ قانون‌گریزی، بی‌نظمی و بی‌برنامگی در جامعه نیز

Classics of Public Policy. New York: Pearson Education Inc.

[13] Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: SAGE Publications.

[14] Pülz, H., and Treib, O. (2007). *Implementing Public Policy*. In F. Fischer, M. J. Gerald, & S. S. Mara, *Handbook of public policy analysis* (pp. 89-108). New York: CRC press.

[15] Brynard, P. A. (2005). *Policy Implementation: Lessons for Service Delivery*. 27th Aapam Annual Roundtable Conference, Livingstone, Zambia.

[۱۶] هاوالت، مایکل و رامش، ام. (۲۰۰۱). مطالعه خطمشی عمومی. ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

[17] Calista, D. (1994). *Policy Implementation*. New York: Marcel Dekker.

[۱۸] اعرابی، سید محمد و رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۸۴). آسیب‌شناسی اجرای خطمشی‌های صنعتی کشور. سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، تهران.

[۱۹] دانایی‌فرد، حسن؛ تقفی، عماد و مشبکی، اصغر. (۱۳۸۹). اجرای خطمشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی. *مدرس علوم انسانی*، ۱۴(۴)، ۷۹-۱۰۶.

[۲۰] مرتضوی، مهدی؛ فروزنده دهکردی، لطف‌الله و زارع‌پور، فضل‌الله. (۱۳۹۱). ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری. *مدرس علوم انسانی*، ۱۶(۱)، ۱۳۱-۱۴۸.

[۲۱] شریف‌زاده، فتاح؛ الوانی، سید مهدی؛ رضایی‌منش، بهروز و مختاریان‌پور، مجید. (۱۳۹۲). موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه: بررسی تجربیات مدیران فرهنگی. *اندیشه مدیریت راهبردی*، سال هفتم، شماره ۱، صص ۳۳-۷۷.

[22] Honig, I. (2006). *New direction in education policy implementation*. New York: state university of New York Press.

[23] Baharom, A. (2008). *Organisational Determinants of Policy Implementation: A contextual study of Malaysia and China*. *Administrative Experiences and Regional Cooperation in the Era of a Growing China international conference*, (pp. 1-17), Shah Alam.

[24] Tummers, L. (2011). "Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework". *International Review of Administrative Sciences*, 555-581.

[25] Braun, V. and Clarke, V. (2006) "Using thematic analysis in psychology". *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.

[26] Baltar, F. and Ignasi, B. (2012). "Social research 2.0: virtual snowball sampling method using Facebook". *Internet Research*, 22(1), 57-74.

[27] Kvale, S. (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. California: Sage Publications, Thousand Oaks California.

[28] Creswell, J. and Miller, D. (2000). "Determining validity in qualitative inquiry". *Theory into practice*, 39(3), 123-130.

[29] Anderson, J. E. (1977). *In public policy making* (third edition ed.). boston: Houghton Mifflin.

اصلاح امور صرفاً به تقلید از کشورهای پیشرفته نپردازند.

از سوی دیگر، با توجه به فقدان سیستم نظارتی مشخص بر تدوین و اجرای خطمشی‌های این حوزه، پیشنهاد می‌شود نهادهای خطمشی‌گذار در زمان تدوین خطمشی، نحوه نظارت و ارزیابی اجرای آن و همچنین نهاد نظارت‌کننده را هم مشخص کنند تا ضمانت اجرایی این خطمشی‌ها افزایش یابد. در نهایت پیشنهاد می‌شود مقامات و مسئولین عالی‌رتبه کشور در قوای سه‌گانه از اجرای خطمشی‌های حوزه عتف حمایت کنند تا از یک‌سو با تأمین منابع موردنیاز برای اجرا، امور مربوطه تسهیل گردد و این خطمشی‌ها ضمانت اجرایی داشته باشند و از سوی دیگر، گروه‌های فشار به راحتی نتوانند نظرات خود را بر خطمشی‌گذاران و مجریان تحمیل کنند.

## References

## منابع

- [۱] قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۹/۱۰/۲۸، شماره ۱۶۴۷۰.
- [۲] قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مصوب ۱۳۸۳/۰۵/۱۸ مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۳/۰۶/۰۲، شماره ۷۲۱۳.
- [3] Hay, C. (2004). Taking ideas seriously in explanatory political analysis. *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 142-149.
- [4] Dye, R. T. (2005). *Understanding public policy*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- [5] Paudel, N. R. (2009). A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 25(2), 36-54.
- [6] O'Toole, L. J. (1995). Rational choice and policy implementation: Implications for interorganizational network management. *The American Review of Public Administration*, 25(1), 43-57.
- [7] Pressman, J. and Wildavsky, A. (1974). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- [8] Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process a conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- [9] Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.
- [10] Lester, P. J., Bowman, A., Goggin, M. and O'Toole, L. (1995). "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research". *Research in Public Policy Analysis and Management*, Volume 7, 71-94.
- [11] Kraft, E. M. (2004). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. Washington: CQ Press.
- [12] Shafritz, J. M. Layne, K. S., Borick, C. P. (2005).

[۳۲] عباسی، طیبه؛ دانایی‌فرد، حسن؛ آذر، عادل و الوانی، سید مهدی (۱۳۸۹). تبیین تغییر خط‌مشی با استفاده از نظریه جریانات چندگانه کینگدون؛ مطالعه موردی تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری. سیاست علم و فناوری، سال سوم، شماره ۱، صص ۹۸-۸۱.

[30] Spratt, K. (2009). Policy Implementation Barriers Analysis: Conceptual Framework and Pilot Test in Three Countries. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order.

[31] Hogwood, B., and Gunn, L. (1984). Why perfect implementation is unattainable? Policy analysis for real world. Oxford: Oxford university press.